CONSTANTIN G. RARINCESCU

Profesor Universitar

TEORIA RECURSULUI PARALEL IN Jurisprudența Curței de Casație Române

Extras din Revista „Pandectele Săptămânale" No. 34

BUCUREȘTI

Tipografia Ziarului „Universul", Strada Brezoianu No. 23—25. — C. 10680

1 9 3 9

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CONSTANTIN G. RARINCESCU

Profesor Universitar

11 MART. 1940
Biblioteca Universității Iași
ale 26523

TEORIA
RECURSULUI PARALEL
IN
Jurisprudența Curței de Casație Române

Extras din Revista „Pandectele Săptămânale" No. 34

BUCUREȘTI

Tipografia Ziarului „Universul", Strada Brezoianu No. 23—25. — C. 10680

1 9 3 9

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

TEORIA RECURSULUI PARALEL

în Jurisprudența Curței de Casație Române

După cum am arătat într'o lucrare anterioară [1]) teoria recursului paralel în România este opera jurisprudenței Inaltei Curți de Casație, care într'un număr destul de mare de deciziuni a avut ocaziunea să se ocupe de dânsa. In ultimul timp a apărut o nouă deciziune în această materie și anume : Dec. Nr. 1133/1939, Cas. I. **Primăria Municipiului București cu Soc. An. Auto-Modern,** [2]) dată cu ocaziunea unui recurs intentat de prima în contra Dec. 541 bis/1937 a Curței Superioare Administrative Secțiunea I. Cum această deciziune prezintă o importanță excepțională și cum ea poate avea repercursiuni considerabile chiar asupra Contenciosului administrativ exercitat de Curțile de Apel, ne vom îngădui să o examinăm mai deaproape, atât în lumina principiilor generale juridice, cât și în lumina jurisprudenței anterioare a Supremei instanțe.

Specia judecată de Curtea administrativă (fostul Comitet central de revizuire) și care a provocat în recurs deciziunea de mai sus, după cum reese din însăși cuprinsul acesteia, este următoarea :

Primăria Municipiului București prin două deciziuni și anume : Dec. 5051/1013 A și Nr. 14362/2823 A/1933 a înființat anumite taxe de staționare pe fiecare autobuz, ce intră în raza Municipiului București. Ca urmare a acestor deciziuni și pe baza lor organele de constatare și urmărire ale Municipiului București, fac actele necesare pentru impunerea la plata acestor taxe față de reclamant, făcând în acelaș timp și formele de urmărire și executare a acestor impuneri.

Soc. An. Auto-Modern intentează însă o acțiune la Curtea superioară administrativă în contra Primăriei Municipiului București, prin care cere anularea ca ilegale a deciziunilor Primăriei, prin care s'a dispus înființarea taxelor respective, precum și anularea în acelaș timp a formelor de urmărire și executare a acestei impuneri efectuate față de reclamantă.

Curtea superioară administrativă prin Dec. cu Nr. 541 bis din 1937 admite în parte această acțiune și în consecință „declară nulă de drept — adică anulează — dispoziținea pârâtei Primării privitoare la înființarea de taxe de staționare a autobuzelor sale în raza Municipiului București, taxe prevăzute prin deciziunile Nr. 5051/1013 A și Nr. 14362/1823 A/1933 ca justificare a impunerei și a respins ca rău

---

1) *C Rarincescu :* Contenciosul administrativ român 1936, pag. 329.
2) Deciziunea publicată în „Pandectele Săptămânale", 1939 pag. 812.

îndreptată partea din acțiune, prin care reclamanta a cerut și anularea formelor de urmărire și executare a acestei impuneri".

Inainte însă de a se ajunge la judecata fondului Primăria a ridicat un incident de incompetență bazat pe teoria recursului paralel, susținând că Curtea Administrativă nu ar fi competentă să judece acțiunile purtând asupra unei impuneri, cari sunt de competența exclusivă a instanțelor fiscale prevăzute de art. 219 al legei administrative locale din 27 Martie 1936.

Curtea Administrativă, respingând incidentul și declarându-se competentă, Primăria Municipiului București în recursul intentat în contra acestei deciziuni formulează două motive de recurs, susținând în rezumat următoarele: „Că s'a violat art. 38, 44, 47 și 48 din legea Curților administrative (care la acea dată era în realitate Legea din 20 Aprilie 1933 pentru organizarea Comitetelor de revizuire), art. 43, 44, 45 și urm. din legea pentru perceperea și urmărirea veniturilor publice (din 5 Mai 1934) art. 217, 218, 219 și 220 din legea administrativă (din 27 Martie 1936) și numai prin exces de putere și violarea principiului recursului paralel, Curtea Administrativă a putut găsi că este admisibilă cercetarea legalității impunerei pe calea unei acțiuni în anulare prevăzută de legea Curților Administrative, când adaogă recurenta, exista o cale judiciară specială pusă la dispoziția contribuabilului pentru obținerea anulării impunerei fiscale și a discuta legalitatea ei, anume: calea contestației la urmărire înaintea instanțelor fiscale, ce este prevăzută de legea pentru perceperea și urmărirea veniturilor publice".

Curtea de Casațiune însă nu admite acest mod de a vedea, stabilind următoarele: „Că pentru a se sustrage din competența acestei instanțe, învestită, după cum s'a arătat cu o competență generală în materie, a judecării legalității a parte din actele juridice ale Municipiului București, trebuește ca în contra unor asemenea acte, să se fi instituit prin legi speciale, jurisdicțiuni și căi de atac speciale, prin al căror intermediu partea vătămată să aibă posibilitatea de a obține o satisfacție echivalentă cu aceia a acțiunei în anulare înaintea Curței Administrative; cu alte cuvinte, nu este suficient ca reclamantul înaintea instanței speciale să obțină în mod indirect pe o cale deturnată înlăturarea provizorie și temporară a efectelor actului vătămător, ci trebue ca instanța specială să fie învestită cu atribuțiuni identice, astfel încât să poată paraliza în mod definitiv însăși efectele juridice ale actului ilegal, întocmai cum acest drept se realizează prin anularea lui, înaintea Curței superioare administrative.

„Considerând, că acestea fiind principiile, cari guvernează teoria așa numită în doctrină a recursului paralel, este locul a se constata în chestiunea ce ne preocupă că intimatul prin mijlocul acțiunei introdusă înaintea Curței superioare administrative avea dreptul de a obține anularea ca ilegală, în ce-l privește, a deciziunei Primăriei Municipiului București de înființarea taxelor pe autobuze, astfel după cum s'a întâmplat, pe când pe calea sumară a contestației în contra măsurei de urmărire a acestor taxe, introdusă înaintea instanțelor jurisdicționale speciale pe baza legei de urmărire, a căror competență este limitată, numai în a examina și decide, dacă bine s'a făcut urmărirea, reclamantul nu poate obține ca rezultat final și efectiv, decât **înlăturarea formalităților de urmărire, iar nu și anularea însăși**

a actului Primăriei de înființare a acestor taxe, care astfel dacă nu este anulat, rămâne valabil și producător de efecte juridice, chiar dacă urmărirea a fost desființată".

Impărtășim în totul concluziunea Inaltei Curți foarte clar expusă și foarte judicios motivată.

Aceasta jurisprudență este în conformitate cu principiile generale juridice. In adevăr am arătat încă de mult în studiul meu asupra Contenciosului administrativ român pag. 331, că pentru ca o cale de atac specială în contra unor acte săvârșite de Administrațiune și agenții ei să poată fi considerată ca un adevărat recurs paralel și să sustragă ca atare acele acte din judecata instanțelor învestite cu o competență generală de a judeca legalitatea actelor administrative, este nevoie ca să îndeplinească între altele următoarele două condițiuni: a) să fie vorba de o acțiune directă, care să permită celui vătămat să atace legalitatea unui act pe cale de acțiune principală, obținând chiar anularea sau desființarea actului vătămător.

Din această cauză excepțiunea de ilegalitate, care nu duce la anularea, ci numai în înlăturarea actului, nu poate intra în noțiunea de recurs paralel. b) In al doilea rând pentru ca să poată fi aplicată teoria recursului paralel trebue ca reclamantul să poată obține prin calea de atac specială o satisfacțiune echivalentă cu o acțiune în contencios. Cu alte cuvinte nu este suficient ca particularul să obțină despăgubiri, ci trebue să poată paraliza însăși efectele juridice ale actului ilegal, întocmai cum se realizează prin anularea lui la Contencios.

Ori acțiunile de competența instanțelor la cari se referă Primăria în concluziunile ei, nu întrunesc aceste condițiuni.

In adevăr operațiunea administrativă, care conduce la rezultatul final al încasărei unui impozit direct comunal sau municipal, de care este vorba în litigiul de mai sus, — se poate descompune în trei faze.

a) O primă fază, care consistă în elaborarea din partea Primăriei respective a unei deciziuni cu caracter general, regulamentar și prin care în limita și baza legilor existente se stabilește obligativitatea cetățenilor de a plăti impozitul sau taxa respectivă.

b) O a doua fază, care consistă în operațiunea organelor fiscale care determină în mod nominal pe contribuabil și îi stabilește quantum-ul de impozit ce urmează a plăti. Aceste organe în conformitate cu art. 217 al legei administrative din 1936 în vigoare la acea dată, precum și în conformitate cu art. 443 al regulamentului financiar al Municipiului București din 2 August 1936, erau compuse din comisiuni formate dintr'un delegat al serviciului financiar al Municipiului, un consilier comunal și un delegat al contribuabililor, cari funcționau anual, afară de alte comisiuni generale de impunere, cari aveau o alcătuire identică și cari alcătuiau din 5 în 5 ani recesământul general al contribuabililor și al impozitelor respective.

Deciziunile acestor comisiuni de impunere în conformitate cu art. 219 din legea administrativă erau susceptibile de apel la comisiunile de apel compuse dintr'un delegat al Consiliului comunal, al contribuabililor și un judecător și supuse recursului la Tribunal sau Curtea de Apel din circumscripțiunea respectivă, după quantum-ul impozitului.

c) A treia fază consistă în perceperea și urmărirea impozitelor, pe baza rolurilor nominative rămase definitive alcătuite în conformitate cu deciziunile comisiunilor de impunere arătate mai sus. Aceste operațiuni de percepere și urmărire se fac în baza și în conformitate cu dispozițiunile legei pentru perceperea și urmărirea veniturilor publice din 5 Mai 1934, după cum stabilește art. 220 al legei administrative din 1936.

In contra actelor de urmărire, procese verbale de sechestru, sau orice alte măsuri de urmărire sau asigurare se poate face contestație în termen de 15 zile la judecătoria de ocol sau tribunalul din circumscripțiunea respectivă după valoarea impozitului, debitorii contestatori fiind obligați sub pedeapsă de nulitate, chiar în cazul când se contestă titlul pe baza căreia se face urmărirea, să consemneze suma pentru care sunt urmăriți, atunci când urmărirea se face pentru taxe sau impozite de orice fel, cu adiționalele lor sau pe bază de clauze contractuale sau de hotărîri rămase definitive. Art. 43, 44, 45 și 46 al legei din 5 Mai 1934 cu modificările legei din 1 Aprilie 1937.

Deciziunile respective sunt susceptibile de recurs la Tribunal sau Curtea de Apel în termen de trei zile dela comunicare, pentru motivele și cu formele cerute de legea organică a Inaltei Curți de Casație.

După cum se vede din cele arătate mai sus cele două categorii de jurisdicțiuni prevăzute de legea administrativă din 1936 și de legea de urmărirea veniturilor publice se referă la actele și operațiunile referitoare la faza a doua și a treia de stabilire, urmărire și încasare a unui impozit sau contribuțiuni directe, municipale sau comerciale.

Cari sunt însă căile de atac în contra actelor din prima fază și anume a deciziunilor sau a actelor cu caracter general, regulamentar, prin care o autoritate publică competentă, cum este Primăria unei comune sau municipiu, stabilește în principiu obligativitatea unui impozit sau taxe, pe care apoi îl realizează prin mijlocirea organelor de constatare și percepere arătate mai sus ?

Această întrebare este cu atât mai firească, cu cât în cazul unor impozite comunale sau ținutale obligativitatea lor este stabilită pe calea unor deciziuni cu caracter general regulamentar, cari nu sunt altceva decât acte administrative de autoritate, cari ca atare nu se pot săvârși decât în baza și limita legilor, ceiace poate da naștere unei probleme de legalitatea actului, pe când obligativitatea impozitelor de Stat este stabilită direct prin lege, și ca atare nu poate da naștere decât doar unei probleme de constituționalitate a legei respective.

Fiind vorba în primul caz de un act administrativ de autoritate săvârșit de Administrațiunea locală judecarea legalității unui asemenea act intră în principiu în competență Curței superioare administrative, care prin legea ei organică este declarată competentă a judeca plângerile celor vătămați în interesele lor directe născute și actuale printr'un act juridic al Administrațiunei Municipiului București făcut cu călcarea legilor și regulamentelor în vigoare și de a pronunța anularea lor. Deciziunile acestei Curți sunt susceptibile de recurs la Inalta Curte de Casație

Aceiași competență, adăogăm noi o au și Curțile de Apel ca instanțe de contencios administrativ, cari sunt competente a judeca legalitatea tuturor actelor administrative de autoritate indiferent,

dacă ele emană dela Stat sau dela o autoritate administrativă locală, putând să pronunțe anularea lor

Ceiace deosebește însă competența Curților de Apel de aceia a Curților Administrative este faptul că anularea actului respectiv nu poate să fie cerută la Curțile de Apel, decât de cei ce se pretind vătămați în drepturile lor, pe când la Curțile Administrative, și de cei ce sunt vătămați numai în interesele lor.

Din această competență generală a instanțelor de contencios administrativ, Curți Administrative sau Curți de Apel, nu sunt sustrase în baza teoriei recursului paralel, decât acele acte pentru cari prin legi speciale s'au creiat, s'au determinat jurisdicțiuni speciale învestite cu competența de a judeca litigiile cauzate prin săvârșirea lor. Această sustragere nu are însă un efect definitiv, cum este în cazul actelor de guvernământ sau de comandament cu caracter militar, cari sunt sustrase oricărei control judecătoresc, ci numai de a tăgădui instanțelor învestite cu o competență generală de a judeca aemenea litigii de contencios administrativ, dreptul de a controla anumite acte, atunci când prin legi speciale se pune la dispoziținea celor ce se pretind vătămați căi speciale de atac în contra acestora, cu alte cuvinte când legea pune la îndemână celor interesați o cale de recurs paralelă.

Dar pentru ca o asemenea cale paralelă să poată fi considerată producând acest efect, doctrina este unanimă în a cere, între altele, îndeplinirea unei condițiuni fundamentale : ca reclamantul să **obțină prin această cale o satisfacțiune echivalentă cu aceia care ar obține-o pe calea recursului la instanțele de contencios.** Când printr'un asemenea recurs nu s'ar putea obține decât înlăturarea actului ilegal și nu chiar anularea lui cu toate consecințele juridice atașate acestei anulări, efectul juridic obținut prin mijlocirea lui nu poate constitui sau oferi o satisfacțiune echivalentă cu aceia produsă prin anularea actului de instanța de contencios.

Astfel **J. Appleton** (Traité de Contentieux administratif) 1927 pag.584) : „Teoria recursului paralel a încetat să joace în cazurile când exercițiul recursului pentru exces de putere poate să producă prin anularea actului **erga omnes**, un rezultat mai complect decât cealaltă acțiune aparținând reclamantului. Finele de neprimire nu va juca decât dacă caracterul individual al actului atacat ar avea drept efect prin exercițiul recursului paralel de a-l distruge tot așa de complect ca și prin mijlocul recursului pentru exces de putere".

In acelaș sens **R. Alibert** (Le contrôle jurisdictionnel de l'Administration 1926 pag. 159) „Recursul paralel este în definitiv o acțiune directă susceptibilă de a paraliza actul, dusă înaintea unui judecător și ducând în fapt la acelaș rezultat practic individual ca și recursul pentru exces de putere".

Deasemenea **R. Bonnard.** (Prècis de droit administratif 1935 pag 209). „In adevăr, mai întâi s'a înțeles că recursul pentru exces de putere nu poate să fie tratat ca un recurs subsidiar, pentru că el era un adevărat recurs jurisdicțional, că pe de altă parte acest recurs avea obiectul său propriu în ce privește mijlocul invocat și deciziunea solicitată, că vizând ilegalitatea actului și anularea lui el tindea la altceva decât recursul de plină jurisdicțiune, că în fine recursul de plină jurisdicțiune nu avea alt efect decât de a împedica aplicațiunea actului, ceiace atrăgea un efect mai mic decât anularea lui".

Curtea de Casațiune română în deciziunea de mai sus proclama în mod categoric același principiu, arătând că pentru ca să fie sustrase din competența instanțelor de contencios administrativ învestite cu competența generală în această materie judecarea legalității unor anumite acte administrative „trebue ca în contra unor asemenea acte să se fi instituit prin legi speciale jurisdicțiuni și căi de atac speciale, prin al căror intermediu partea vătămată să aibă posibilitatea de a obține o satisfacțiune echivalentă cu aceia a acțiunei de anulare înaintea Curței Administrative; cu alte cuvinte nu este suficient ca reclamantul înaintea instanței speciale să obțină în mod indirect pe o cale deturnată înlăturarea provizorie și temporară a efectelor actului vătămător, ci trebue ca instanța specială să fie învestită cu atribuțiuni identice, astfel încât să poată paraliza în mod definitiv însăși efectele juridice ale actului ilegal, întocmai cum acest drept se realizează prin anularea lui înaintea Curței Administrative".

Ori dacă acestea sunt principiile este incontestabil că nici apelurile la comisiunile fiscale prevăzute de art. 217 din legea administrativă din 1936 și nici contestațiunile în contra actelor de percepere și urmărire la jurisdicțiunile indicate de art. 44—46 din legea de urmărire din 1934 nu sunt competente a judeca legalitatea și a pronunța anularea actelor cu caracter general regulamentar, prin care o autoritate administrativă locală stabilește în mod general obligativitatea locuitorilor respectivi de a plăti anume taxe sau impozite. Aceste jurisdicțiuni cu o competență excepțională sau specială în această materie nu au calitatea de a pronunța anularea unui act de autoritate de felul acestora.

Ele nu sunt competente în primul rând decât de a cerceta dacă impunerea este efectuată în condițiunile fixate de lege sau regulament, de a stabili cari sunt contribuabilii impuși și care este quantum-ul impozitului respectiv sau dacă este vorba de o urmărire, dacă bine s'a făcut urmărirea, cu respectarea formelor cerute de lege.

Iar ca rezultat final, după cum constată Curtea în deciziunea de mai sus „reclamantul nu ar putea obține, decât înlăturarea formelor de urmărire, iar nu și anularea însăși a actului Primăriei de înființare a acestor taxe, care astfel dacă nu este anulat, rămâne valabil și producător de efecte juridice, chiar dacă urmărirea a fost desființată".

La aceste considerațiuni — că teoria recursului paralel nu produce acest efect juridic de a sustrage din competența instanțelor de contencios acele litigii pentru judecarea cărora s'au creiat căi de atac speciale prin mijlocirea cărora reclamantul va putea obține o satisfacțiune echivalentă, — jurisprudența Consiliului de Stat francez pare să mai adaoge una de cea mai mare importanță, dar care trebue să mărturisesc, nu a fost încă luată în considerare de jurisprudența noastră și anume: Consiliul de Stat înclină a nu îndepărta pe reclamanți dela recursul în anulare pentru exces de putere, atunci când recursul special ar constitui o cale de atac mai oneroasă pentru particulari sau cel puțin când situațiunea ar fi de așa natură, încât reclamantii nu ar avea interes să intenteze. decât recursul în anulare pentru exces de putere, ca fiind o cale mai ușoară, fără taxe, fără cheltueli si fără constituire de avocat.

Aceste considerațiuni au fost cristalizate în concluziunile comisarului guvernului în afacerea **Lafage**, care a dat loc unei deciziuni

conforme din 8 Martie 1912 și care arată următoarele: „Aceste litigii poartă adesea asupra unor sume minime, când se referă mai cu seamă la accesorii de salarii sau solde, prime de angajare sau reangajare, indemnități de locuințe, etc. Dacă funcționarii nu ar putea să ducă reclamațiile lor la Consiliul de Stat, decât prin intermediul unui avocat, cheltuelile procesului ar întrece în multe cazuri valoarea alocațiunei reclamate și obligațiunea constituirei de avocat ar conduce, răpind orice interes litigiului, la suprimarea de fapt a litigiului și la consacrarea unor decizuni contrarii dreptului“ [1]).

Curtea noastră de Casație în deciziunea de care ne ocupăm se oprește numai la considerațiunea primă și anume că prin căile speciale arătate nu se poate obține o satisfacțiune echivalentă și prin urmare nu este locul a se aplica teoria recursului paralel.

Deciziune aceasta este din acest punct de vedere similară cu jurisprudența actuală a consiliului de Stat francez, care în cazuri absolut identice a admis aceeași soluțiune.

Astfel **Appleton** (op. cit. pag. 587) arată: „De mult timp Consiliul de Stat admite că contribaubilii pot să se adreseze pe calea recursului în anulare pentru exces de putere contra actelor ilegale stabilind impozite directe, cu tot dreptul pe care îl au de a contesta legalitatea taxei înaintei Consiliului de prefectură, cu ocazia aplicărei acesteia făcută în mod individual“.

Deasemenea **R. Alibert** (op. cit. pag. 171) arată cari au fost motivele cari au determinat Consiliul de Stat să admită actualmente această soluțiune, spre deosebire de jurisprudența lui contrară anterioară: **„Această jurisprudență (cea anterioară) avea mare** inconvenient de a obliga Administrațiunea să perceapă și contribuabilul să plătească o taxă ilegală, atâta timp cât ar fi fost percepută. Pe de altă parte când Consiliul de prefectură statua, deciziunea sa asupra unei cereri de descărcare nu era valabilă decât numai față de reclamant; trebuiau tot atâtea reclamațiuni și deciziuni câți contribuabili erau și procedura trebuia să fie angajată în fiecare an.

„Recursul direct pentru exces de putere se impunea. Trebuia să se pună la dispoziționea contribuabilului atât din o grijă de bună administratie, de comoditate practică, cât pentru a da celor interesați singura acțiune care ar fi putut să-i facă să obțină o satisfacțiune imediată și complectă“.

In acelaș sens **R. Bonnard** (op. cit. pag. 211). „Deasemenea pentru actele de execuțiune ale actelor reglementare se spunea, tot din cauza legăturei stabilite între cele două acte, că judecătorul actului de execuțiune era singur competent a hotărî asupra legalității actului reglementar și că astfel ar fi însemnat să se turbure repartițiunea competentelor, dacă s'ar fi admis recursul pentru exces de putere contra actului reglementar.

„Cazul se pune în materie fiscală pentru impozitele directe în ce privește Consiliile de prefectură și cu impozitele indirecte în ce privește tribunalele civile, cu ocaziunea actelor reglementare stabilind aceste impozite și a actelor individuale fixând quantum-ul pentru fiecare contribuabil.

---

1) A se vedea *Appleton*, op. cit. pag. 587.

„Or aci încă s'a recunoscut că era exagerat de a se admite această legătură între aceste acte și de a înlătura recursul pentru exces de putere contra actului regulamentar care stabilește impozitul. Fără îndoială inadmisibilitatea recursului nu poate decât să fie menținută în ce privește actul individual de fixare al impozitului.

Dar ea trebue să fie înlăturată pentru actul reglementar".

După cum se vede din toate aceste texte citate rezultă în mod indiscutabil că deciziunea Curței de Casație de care ne ocupăm este în perfectă concordanță cu principiile, cari actualmente guvernează această problemă.

Această deciziune a Curței de Casație nu este în acelaș timp contrară jurisprudențelor precedente.

In adevăr în această materie a recursului paralel avem numeroase deciziuni (a se vedea lucrarea noastră asupra Contenciosului administrativ pag. 332); noi însă acum nu ne vom ocupa decât de două din ele, cu conținut identic date de Curtea de Casațiune în Secțiuni Unite și anume : Dec. 29 din 1929 Cas. Sect. Unite. **A. Teleki**, Pand. Săpt. 1929 pag. 577 și Cas. S. Unite Dec. 30/1929 **I. Hârșia**. P. Săpt. 1929 pagina 601.

Speța era următoarea : Ministerul de Finanțe printr'un ordin circular către Administrațiile Financiare și Percepțiile fiscale din țară a dat ordin acestora ca să urmărească conform legei de urmăriri pe anumiți foști parlamentari, deputați sau senatori, acuzați că au încasat în mod anticipat, și fără drept, diurnele cuvenite în această calitate, pe care însă nu o mai aveau, parlamentul respectiv fiind disolvat, între timp.

Conform acestor ordine autoritățile respective au început a face actele de urmărire aplicând sechestre pe averea celor acuzați de acest lucru.

Aceștia atacând ordinul circular al Ministerului de Finanțe pe motiv de ilegalitate și cerând anularea lui, chestiunea a venit înaintea Curței de Casațiune în Secțiuni Unite cu misiunea de a soluționa, în prealabil chestiunea de a se ști : dacă deciziunea respectivă poate să fie atacată direct la Curțile de Apel ca instanțe de contencios administrativ, având în vedere că actele de urmăriri a veniturilor și sumelor datorate Statului sunt susceptibile de atac în fața unor anume instanțe determinte de această lege de urmărire și cu anumite condițiuni și formalități, despre cari instanțe ne-am ocupat mai sus.

Curtea de Casațiune prin aceste două deciziuni succesive hotărăște că actele făcute pe baza legei de urmărire se vor ataca conform dispozițiunilor legei și la instanțele prevăzute de această lege, nefiind admisibilă acțiunea în contencios administrativ".

Aceste deciziuni nu au stabilit un principiu contrar celui cuprins în deciziunea ultimă a Curței de Casație III „Societatea Auto-Modern" de care ne-am ocupat mai sus.

In adevăr, desi este vorba de un ordin circular al Ministerului de Finanțe, prin care se stabilește că încasarea de către foștii parlamentari — cari pot fi desemnați în mod precis și individual — a unor sume de bani, ce nu li se cuveneau, este ilegală și urmează a fi restituite, totuși acest ordin circular nu are caracterul unor acte cu caracter general și reglementar, prin care s'a stabilit obligativitatea plății unor impozite

sau taxe, ci ele sunt acte de urmărire, de aplicațiune individuală și concretă referitoare la anumite persoane, cari rămân obligate pe baza unor anumite titluri la restituirea sau plata unor sume datorite Statului.

Singura chestiune, care s'ar fi putut pune în discuție, dar care însă nu s'a pus în această deciziune, era aceea de a se ști: dacă acest titlu ar constitui un adevărat titlu executoriu, așa cum era cerut și determinat de art. 1 din legea de urmăriri, pentru a putea justifica o urmărire cu formule riguroase și severe prevăzute de această lege.

Această chestiune a fost discutată în alte două deciziuni anterioare ale Curței de Casațiune Secțiunea III-a și anume: Cas. III dec. Nr. 3430/1927 C. Georgescu, Pand. Săpt. 1927 pag. 653 și Dec. Cas III Nr. 633/1928 N. Suciu. Pand. Săpt. 1928 pag. 645, prin care s'a hotărît ca „simplul ordin al Ministerului de finanțe nu poate constitui un titlu legal pe baza căruia recurentul să poată fi urmărit cu legea de urmărire". Cu alte cuvinte prin aceste două deciziuni se stabilește că ordinul Ministerului de finanțe de a proceda conform legei de urmăriri pentru a se ajunge la restituirea sumelor încasate pe nedrept nu constitue un titlu executoriu, așa după cum îl concepe art. 1 din legea de urmăriri, și ca atare nu este susceptibil de a atrage competența exclusivă a instanțelor speciale prevăzute de această lege, desemnate a judeca contestațiunile numai la actele de urmărire făcute pe baza și în spiritul acestei legi.

Nefiind vorba însă în aceste cazuri de un act, pentru care legea ar fi creiat o cale specială de atac, judecarea legalității lui rămâne în consecință a fi discutată de instanțele învestite cu atribuțiuni de contencios general în această materie, adică Curțile de Apel, cu recurs la Casație.

La aceasta însă s'ar putea obiecta cu drept cuvânt că: oricât am putea pretinde că actele de excutare făcute de Minister și autoritățile fiscale nu s'ar sprjini pe dispoziținea legei de urmăriri, întrucât nu se sprijină pe un titlu executor, așa cum îl înțelege legea, nu se poate contesta că ne găsim în fața unei operațiuni de urmărire, legală sau nu, efectuată în conformitate și pe baza legei de urmăriri și că ordinul Ministerului de finanțe constitue un act de urmărire cu caracter individual, făcând parte din această operațiune. Ori jurisdicțiunile prevăzute de legea de urmăriri sunt prevăzute tocmai în acest scop de a examina și cerceta, dacă asemenea urmăriri sunt făcute în cadrul și în condițiunile acestei legi.

Fiind vorba de jurisdicțiuni cu o competență specială în judecarea legalității acestor urmăriri, contestațiunile prevăzute de această lege constituesc ca atare căi de atac paralele și speciale, cari închid din această cauză calea acțiunilor de contencios administrativ.

Aceasta cu atât mai mult cu cât ordinul Ministerului de finanțe nu constituie un act cu caracter general și regulamentar, prin care s'ar fi stabilit obligațiuni de plată a vreunor obligațiuni și taxe, ci numai un act de execuțiune și urmărire, cu caracter individual și concret.

Rămâne totuși de discutat chestiunea dacă teoria recursului paralel nu ar putea fi totuși înlăturată cel puțin în unele cazuri, când recursul la jurisdicțiunile speciale ar constitui o cale prea oneroasă și care din această cauză ar putea duce în fapt la consecința că particularii interesați nu ar puta-o intenta?

In adevăr art. 46 din legea de urmăriri din 1934 prevede că „debitorii contestatori sunt obligați sub pedeapsă de nulitate a contestației, să consemneze suma pentru care sunt urmăriți, atunci când urmărirea se face pentru impozite și taxe de orice fel cu adițiunalele lor sau pe bază de hotărîri rămase definitive. Pentru toate celelalte urmăriri, sub aceleași sancțiuni debitorii vor consemna 10% din suma datorată.

După cum se vede contestațiunea prevăzută de această lege este o cale cu mult mai oneroasă decât acțiunea directă la instanțele de contencios administrativ, la cari nu este nevoe de nici o consemnare a sumei urmărite. Mai mult încă sumele pretinse pot să atingă uneori cifre extrem de ridicate, când ar fi vorba spre exemplu de impozite și amenzi pentru sustragerea dela plata impozitelor pretinse de Stat sau celelalte autorități publice, în caz de fraudă fiscala, care ar putea pune în imposibilitate pe reclamant să le consemne și ca atare să poată introduce în mod legal contestația prevăzute de lege.

Deaceia este locul a ne întreba, daca nu s'ar putea aplica și la noi concepția, care se desemnează în jurisprudența Consiliului de Stat francez, recunoscând în asemenea cazuri posibilitatea intentării recursului în anulare la Consiliul de Stat, ca fiind o cale mai ușoară și mai accesibilă de cât cealaltă cale specială la anumite jurisdicțiuni determinate de lege.

Cu tot interesul cel mare al particularilor mărturisesc că cu greu s'ar putea admite în sistemul dreptului român o soluțiune analogă celeia arătată mai sus la Consiliul de Stat, mai cu seamă în cazul acesta special al urmăririlor fiscale sau financiare executate de Stat în baza legei de urmăriri. Pentru că a admite o atare soluțiune înseamnă că distrugem cu totul competența jurisdicțiunilor determinate de lege în materie respectivă și a se eluda în modul acesta dispoziționea legală privitoare la consemnarea prealabilă a sumelor pretinse de Stat și contestate de particular.

Cel mult s'ar putea face o discriminațiune între sumele pretinse de Stat pe baza unor titluri rezultând din roluri, contracte sau alte titluri, cărora legea le recunoaște caracterul executoriu și între cele urmărite în baza unor acte și titluri, care nu ar putea fi considerate ca având acest caracter. In ultimul caz, nefiind vorba de sume de bani, pe cari Statul să fi contat în alcătuirea bugetului lui și ca atare necesare în mod imperios funcționărei serviciilor publice și în al doilea rând nefiind vorba de sume derivând dintr'un titlu executoriu pentru care legea de urmăriri autorizâ utilizarea procedurei de urmărire rapidă și eficace prevăzută de ea, s'ar putea concepe ca să fie admisibilă o acțiune directă la instanțele de contencios administrativ pentru anularea lor.

Acestei soluțiuni însă i se poate aduce aceleași obiecțiuni arătate mai sus și anume că jurisdicțiunile prevăzute de legea de urmăriri sunt învestite tocmai cu această competență de a judeca valabilitatea actelor de urmăriri efectuate de Stat după procedura fixată de ea și de a examina dacă ele se fac în cuprinsul și condițiunile legei respective.

In concluziune credem că Deciziunea Inaltei Curți Secția III Nr. 1133/1939 care a prilejuit studiul de față aduce o precizare importantă în materia recursului paralel și de aceia am socotit necesar a insista asupra ei.

BIBLIOTECA
UNIVERSITĂȚII
-IAȘI-

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

1985
1960

41.606

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Lucrat la 4 februar 1963

LITERATURA
BIBLIOTECA UNIVERSITARĂ
IAȘI
10 FEB 1940

BCU IAȘI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BOU IAS CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY